

February 2012 – Issue 53

**Editor:** Antonio Missiroli (Tel. 84147)

**Coordinator:** Isabelle Ioannides  
(Tel. 87407)

**Assistant:** Aurélie Therace  
(Tel. 64925)

**Disclaimer:** The views expressed in the BEPA Monthly do not necessarily reflect those of the European Commission.

## CONTENTS

<b>Community Method 2.0</b>	<b>1</b>
<b>La méthode communautaire est-elle dépassée?</b>	<b>2</b>
<b>Le pouvoir d'initiative de la Commission: théorie et pratique</b>	<b>4</b>
<b>Continuing Dilemmas</b>	<b>6</b>
<b>German Questions – and Answers</b>	<b>7</b>
<b>A User's Guide to EU "Methods"</b>	<b>8</b>
<b>Think Tank Twitter</b>	<b>10</b>
<b>BEPA News</b>	<b>12</b>

## EDITORIAL

*By Antonio Missiroli*

### Community Method 2.0

Since President Barroso formulated his plea for the "Community method" in his speech on the State of the Union last September, the issue of the most effective policy-making procedure(s) to put in place to tackle the current crisis is back on the EU agenda. While there clearly is no one-size-fits-all solution to the challenges of European integration, the exceptional circumstances of the time call for a new collective effort to identify EU "best practice" – and act accordingly.

Looking back over more than 50 years of European integration, it is clear that various procedures have been adopted to address different policies. What we broadly label as "Community method" has proved to be by far the most successful one, but others have also brought some results. However, all these methods have often tended to overlap and even migrate – so to speak – in response to both external challenges and changing preferences by the Member States, thus producing a patchwork of modalities and processes.

More recently, the implementation of the Lisbon Treaty and the outbreak of the economic and euro zone crisis have

dramatically accelerated change. Events since 2010 have put the Union's capacity to solve its problems – its "output legitimacy", as political scientists call it – to a severe test. On the other hand, what needs to be done to tackle the crisis (now and in the foreseeable future) is putting to a severe test also the EU's "input legitimacy". Citizens – the real "community" behind the Union – may end up rejecting critical decisions taken by bodies that are not directly accountable to them. Such a deficit in both forms of legitimacy risks leaving the Commission between a rock and a hard place: playing only bad cop without an explicit warrant may indeed backfire on the whole EU.

The increasing "Europeanisation of domestic politics" – as European Council President van Rompuy calls it – requires an approach combining the benefits of the traditional Community method in terms of policy delivery with those of other methods in terms of political ownership.

This issue of BEPA Monthly Brief analyses recent developments in this domain and offers ideas on how to move forward – in the awareness and hope that (to paraphrase a joke Winston Churchill once famously made about Americans) one can always count on Europeans to do the right thing – after they have tried everything else.

# 1 La méthode communautaire est-elle dépassée?

Par Renaud Debousse\*

Au lendemain du traité de Maastricht, le Premier ministre britannique John Major présentait la méthode communautaire comme une relique du passé – « a thing of the past ». Il est vrai que cet alliage original de délégations de compétences à des organes supranationaux et d'incitation des gouvernements à la coopération semblait déjà ne plus faire recette. Si le traité sur l'Union européenne prévoyait un saut qualitatif de premier plan avec l'union économique et monétaire, il n'en contenait pas moins de multiples signaux d'une réticence grandissante envers tout ce qui s'apparentait de près ou de loin à de nouveaux transferts de pouvoir vers Bruxelles : inscription du principe de subsidiarité dans le traité, mise en place de piliers intergouvernementaux pour la politique étrangère, la justice et les affaires intérieures, délimitation étroite des compétences communautaires dans des domaines aussi divers que la santé ou l'éducation.

Vingt ans plus tard, que dirait John Major ? De nouvelles structures ont été mises en place pour faire office de contre-pouvoirs à la Commission : haut-représentant pour la PESC, président de l'Eurogroupe, président du Conseil européen. Toutes n'ont pas acquis une autorité considérable, mais la volonté de contournement est incontestable. Les agences administratives indépendantes ont proliféré. Le recours à de nouveaux modes de gouvernance – dont la « méthode ouverte de coordination » constitue l'exemple le plus illustre – s'est intensifié dans des domaines où l'on ne voulait pas envisager trop de contraintes européennes.

Au cours des deux dernières années, le couple franco-allemand a dominé de la tête et des épaules les discussions sur les réponses à apporter à la crise de la dette souveraine. En parallèle, tant Angela Merkel que Nicolas Sarkozy se sont efforcés de proposer une alternative conceptuelle à la « méthode communautaire », la première vantant les mérites d'une « méthode de l'Union » aux contours incertains (College d'Europe, Bruges, 2 novembre 2010), le second affirmant plus brutalement que l'heure était désormais à l'intergou-

vernementalisme (Toulon, 1 décembre 2011). Nombreux aussi sont ceux qui voient une menace pour les institutions communautaires dans le choix – imposé par les réticences britanniques, il est vrai – d'un traité intergouvernemental pour consacrer le nouveau « pacte budgétaire ». Dans ces conditions, on ne s'étonnera pas qu'une étude récente [Hussein Kassim *et al.*, *The European Commission of the XXIst Century*, 2012] ait mis en lumière que pour une large majorité de fonctionnaires de la Commission, l'influence de leur institution est en déclin.

## Et pourtant ...

... le tableau n'est peut être pas aussi sombre que cet inventaire ne pourrait le laisser croire. Le modèle communautaire a réussi à intégrer sans heurt majeur l'innovation la plus importante des vingt-cinq dernières années, la montée en puissance du Parlement européen, qui jouit désormais d'un statut de co-législateur à part entière. Le volume de la législation communautaire n'est pas moins important que par le passé et contrairement à bien des prédictions, l'élargissement ne semble pas avoir affaibli la fréquence du vote à la majorité qualifiée, qui constitue comme on sait une des pierres angulaires de la méthode communautaire. Le traité de Lisbonne en a même généralisé le principe.

Signe des temps, l'ancien troisième pilier de Maastricht a été largement « communautarisé ». On a même pu discerner des éléments d'un « esprit communautaire », fait de confiance mutuelle et de recherche de l'intérêt commun, dans le fonctionnement du comité politique et de sécurité, lequel opère pourtant dans ce domaine régalien par excellence qu'est la défense. Toutes ces évolutions sont d'autant plus remarquables qu'elles coïncident, on vient de le voir, avec une remise en cause diffuse et prolongée du modèle de base.

Comment dès lors expliquer ce décalage entre le discours politique et les décisions successives des Chefs d'Etat et de gouvernement – car après tout, la plupart des évolutions qui viennent d'être

\* Renaud Debousse est Directeur du centre d'études européennes, Sciences Po Paris, et Conseiller scientifique, Notre Europe

rappelées ont pour base une modification des traités décidée à l'unanimité ?

Une hypothèse qui pourrait être avancée est que contrairement à ce que l'on pense souvent, la méthode communautaire ne procède généralement pas d'une adhésion idéologique à on ne sait quelle pensée fédéraliste ; lorsque l'on choisit d'y recourir, c'est souvent après avoir fait le constat des limites fonctionnelles de son alternative intergouvernementale. Ainsi, l'octroi d'un pouvoir d'initiative quasi-exclusif à la Commission dans ce qui constituait autrefois le troisième pilier est avant tout le fruit des problèmes que le Conseil a rencontrés lorsqu'il avait à examiner des propositions avancées au même moment par différents gouvernements. De même les pouvoirs de contrôle de la Commission ou de la Cour de justice doivent-il au moins autant aux rapports de méfiance qui existent entre les Etats qu'à une adhésion de principe à l'état de droit.

Le « pacte budgétaire », pourtant élaboré dans un climat peu propice aux délégations de pouvoir, illustre bien ces contradictions. Quelles qu'aient pu être les préventions de ses sponsors, il ne s'efforce pas moins de remédier aux faiblesses structurelles de la « surveillance mutuelle » mise en place par le traité de Maastricht et le Pacte de stabilité, en consolidant – de façon souvent incertaine sur le plan juridique – les pouvoirs de la Commission et de la Cour. Et comme les exemples du pouvoir paralysant que l'unanimité peut avoir sont légion, il a été prévu qu'il entrerait en vigueur une fois que 12 Etats membres de la zone Euro l'auraient ratifié. En d'autres termes, tout comme le Monsieur Jourdain de Molière faisait de la prose sans le savoir, Angela Merkel et Nicolas Sarkozy apparaîtront peut être demain comme les artisans d'une consolidation importante des institutions communautaires.

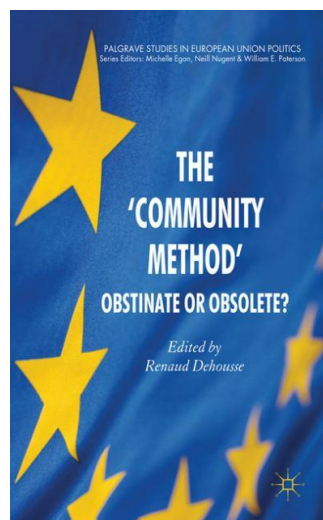
### Questions ouvertes

On aurait toutefois tort de conclure de ce petit rappel de l'évolution des deux dernières décennies que le renforcement de la méthode communautaire est inévitable. Après tout, il a fallu une crise d'une gravité sans précédent pour convaincre les gouvernements de faire les (petits) pas qui viennent d'être évoqués.

Qui plus est, les institutions ne valent guère que ce que les acteurs politiques en font. La décision à la majorité ne constitue un facteur de dynamisme que lorsque l'on parvient à faciliter la formation de coalitions au Conseil. Le droit d'initiative peut certes constituer un levier – encore faut-il pour cela qu'il soit utilisé de façon stratégique. De même la Commission doit-elle s'adapter à l'évolution majeure que constitue le développement des accords en première lecture entre le Conseil et le Parlement : comment faire en sorte que ceux-ci ne soient pas l'occasion de compromis au rabais, inspirés par le souci de la présidence de boucler rapidement un dossier de plus ?

Derrière ces questions relatives aux rapports inter-institutionnels, on voit poindre des questions d'organisation intérieure. Comment doit être géré en interne le suivi des procédures législatives ? Et surtout, la composition et le fonctionnement de la Commission lui permettent-il d'occuper pleinement le terrain qui lui revient dans la méthode communautaire ?

La question a été un peu perdue de vue ces dernières années, mais il faudra bien y revenir un jour, non seulement parce que le traité le prévoit, mais surtout parce que c'est là que se situe la véritable clef de voûte du système : les prérogatives institutionnelles qui viennent d'être évoquées n'ont de sens que si la Commission jouit d'une autorité politique reconnue par les gouvernements nationaux.



## 2 Le pouvoir d'initiative de la Commission: théorie et pratique

Par Paolo Ponzano\*

Le Traité de Rome de 1957 avait confié à la Commission européenne un droit quasi-exclusif d'initiative législative. En effet, selon les termes du Traité, seule la Commission avait le droit de proposer au législateur européen des projets de loi dans les domaines de compétence de la Communauté européenne (agriculture, transports, politique commerciale, marché intérieur, etc.), à l'exception de trois secteurs particuliers : les droits de douane (art. 28 CEE), le transport aérien et maritime (art. 84 CEE) et les statistiques (art. 213 CEE).

### De 1957 à 2007

Les raisons de ce monopole d'initiative étaient doubles : d'une part, la nécessité de confier l'élaboration des projets de loi à une administration plurinationale en mesure d'analyser les législations nationales, d'autre part la réticence à confier cette fonction à une Assemblée européenne non encore élue au suffrage universel direct et dont la composition n'aurait pas permis de prendre en compte les intérêts des « petits » pays.

Aujourd'hui, après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le droit d'initiative législative de la Commission n'a pas fondamentalement changé. La Commission garde son droit d'initiative dans la quasi-totalité des domaines relevant de la compétence de l'Union européenne, à la seule exception de la politique étrangère et de sécurité (où il n'y a pratiquement pas d'actes législatifs) et de la coopération policière et judiciaire pénale (où la Commission partage son droit d'initiative avec un quart d'États membres).

Enfin, trois décisions sont prises à l'initiative du Parlement européen. Si l'on considère que les compétences législatives de l'Union se sont grandement accrues entre 1957 et 2009, l'on pourrait conclure que le droit d'initiative législative de la Commission s'est même élargi par rapport au Traité de Rome.

La conclusion est différente si l'on examine la *pratique effective* de l'exercice par la Commission de son pouvoir d'initiative. En effet, l'équilibre

institutionnel a fortement changé depuis le Traité de Rome, que ce soit en raison des modifications intervenues dans les Traités (par exemple via l'octroi au PE d'un véritable pouvoir législatif avec la procédure de codécision) ou de la pratique inter-institutionnelle qui a changé de manière aussi importante que les Traités.

Il suffit de songer à la pratique des auditions des Commissaires, non prévue par les Traités, ou à la pratique des accords inter-institutionnels entre la Commission et le Parlement européen, qui ont permis à ce dernier d'exercer une influence grandissante sur l'action de la Commission.

### Evolution et érosion

L'impact important exercé par la pratique inter-institutionnelle sur l'exercice effectif par la Commission de son droit d'initiative peut être résumé par les constats suivants :

- 1) la Commission considère les demandes émanant du Conseil européen comme des « mandats » impératifs dans la mesure où son Président est membre de droit du Conseil européen ;
- 2) la Commission donne, en règle générale, une suite favorable aux demandes législatives contenues dans les résolutions du Conseil et du Parlement européen ;
- 3) la procédure de codécision législative a placé le Conseil et le Parlement européen en négociation directe au détriment du pouvoir de la Commission de modifier, voire de retirer ses propositions (ce n'est pas un hasard si le dernier « retrait politique » par la Commission d'une proposition législative importante – la libéralisation des fonds de retraite – date de 1994).

Par conséquent, l'on peut conclure que le pouvoir d'initiative de la Commission s'est « érodé » progressivement dans la pratique au cours des vingt dernières années.

Telles sont les principales conclusions découlant d'une étude réalisée par une équipe de chercheurs de l'Institut Universitaire Européen –

\* Paolo Ponzano est Conseiller spécial du VP Sefcovic et Senior Fellow auprès de l'IUE de Florence.



et publiée récemment par la Fondation « Notre Europe » – sur le pouvoir d’initiative de la Commission européenne. Cette étude analyse un échantillon d’environ soixante propositions « novatrices » adoptées par quatre collèges de Commissaires, deux ans après leur prise de fonction : Delors (1991), Santer (1997), Prodi (2002), Barroso (2007).

L’étude fait également apparaître une diminution des conflits inter-institutionnels sur les propositions « novatrices » de la Commission, dû notamment à la tendance croissante de la Commission de tenir compte des positions des co-législateurs dès l’élaboration de ses propositions, évitant ainsi de définir des objectifs contestés susceptibles d’être rejetés pendant le processus de négociation.

Toutefois, comme le souligne Antonio Vitorino dans sa préface à l’étude, cette tendance de la Commission ne porte pas nécessairement atteinte à sa capacité de privilégier les enjeux qu’elle juge les plus adaptés aux besoins de l’Union, autrement dit à l’intérêt européen qu’elle est censée rechercher et protéger dans ses initiatives législatives.

## Un discours sur les méthodes

En allant plus loin, l’on pourrait ajouter que le pouvoir d’initiative de la Commission demeure un élément essentiel de la « méthode communautaire », à savoir la méthode d’adoption des décisions européennes fondée sur a) le droit d’initiative de la Commission, b) le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, et c) la procédure de codécision avec le Parlement européen. La méthode communautaire, qui a facilité l’adoption de la plupart de la législation européenne, s’oppose à la méthode intergouvernementale où les décisions sont prises par consensus unanime à l’initiative de l’un ou l’autre État membre et sans la participation effective du Parlement européen.

Il est difficilement contestable que la méthode intergouvernementale produise des décisions qui répondent beaucoup moins à l’intérêt européen et beaucoup plus à celui des États membres qui en sont les promoteurs. Un exemple récent de cette méthode est le nouveau Traité sur la discipline budgétaire (appelé “Fiscal Compact”)

qui sera signé le 1<sup>er</sup> mars prochain et qui entrera en vigueur dès ratification de la part de douze États membres de la zone Euro. Ce Traité, de l’avis de la plupart des commentateurs, ne contient pas de valeur ajoutée significative par rapport à la législation européenne en vigueur (les six directives appelées « Six-Pack »). Il constitue, pour l’essentiel, la contrepartie politique réclamée par l’Allemagne en échange de son accord pour augmenter la dotation financière du Fonds de stabilisation. La procédure de ratification majoritaire consentira son entrée en vigueur plus rapide, mais présente le risque que les pays de la zone Euro qui n’auront pas ratifié le Traité soient attaqués par la spéculation financière à l’égard de la monnaie unique.

En outre, ce Traité négocié selon la méthode intergouvernementale ne contient aucune avancée significative sur la voie d’une politique économique commune des pays de la zone Euro, ni aucune mesure pour stimuler la croissance et l’emploi dans la zone Euro. La lettre envoyée récemment par les Chefs de gouvernement de douze États membres en faveur de mesures destinées à stimuler la croissance confirme *a posteriori* la lacune existante dans le Fiscal Compact (FC).

Ces faiblesses de la méthode intergouvernementale représentent une confirmation, *a contrario*, du bien-fondé de la méthode communautaire pour aboutir à des décisions respectueuses des intérêts de la plupart des États membres et, par conséquent, de l’intérêt européen bien compris. Les États membres l’ont reconnu eux-mêmes lorsqu’ils ont supprimé, dans le Traité de Lisbonne, la règle de l’unanimité et le droit d’initiative d’un seul État membre dans la coopération judiciaire pénale au profit de la méthode communautaire.

Le Traité sur la discipline budgétaire (FC) doit être considéré comme une solution *ad hoc* motivée par des raisons de politique intérieure allemande ainsi que par l’opposition du Royaume-Uni à la révision des Traités – plutôt que comme un retour en force de la méthode intergouvernementale (malgré les tentations récurrentes en ce sens de certains États membres).

### 3 Continuing Dilemmas

By Geoffrey R. Edwards\*

The EU's dilemmas over governance and policy-making are as old as the EU itself, made now ever more difficult by global change and the EU's enlargement of scope and membership. It has also long been an article of faith that the more democratic, more transparent and more efficient the EU can be, the more legitimate the EU will be held to be. Given the complexities of EU policy-making, however, greater transparency through both practice and treaty change has arguably created more confusion and frustration – while continued opacity (and/or wilful ignorance) produces alienation and deepens scepticism.

At the same time, efficiency is not in the hands of any one institution and, traditionally, efficiency and democracy have been ideals that all states have had difficulty in reconciling – let alone 27 together.

Moreover, the efficient exercise of sometimes contested competences creates its own problems in terms of “output legitimacy”. The rise of Euroscepticism not just in traditionally “awkward” countries like the UK, but in some of the oldest, older and youngest Member States exposes even the most traditional policy-making procedures to criticism. Since the issues of particular concern vary among Eurosceptic parties, EU policy-making is under almost permanent criticism and challenge, thus undermining trust in the efficacy of even well established practices.

#### New players, new games

The Lisbon Treaty may have sought to simplify policy-making and legislative procedures but the economic climate (and particularly the euro zone crisis) as well as inevitable “turf-fights” among the institutions in implementing the treaty have failed to halt the strengthening of Eurosceptic parties. The crisis has also reemphasised the significance of bilateral and other sub-Council level meetings, thus reinforcing divisions and doing little to engender a sense of equality and mutual trust among countries and governments. Endorsing the pre-eminent and “constitutive” role of the Member States (in Angela Merkel's terminology from the November 2010 speech in Bruges) strengthens visions of a “Union

method” with the role of the Commission – however strong on monitoring and still fertile with ideas – somewhat lessened.

Chancellor Merkel's “coordinated action in the spirit of solidarity” called for coordination among the Member States in combination with the Community method, thereby begging the question of who coordinates the positions of the Member States to reach common positions. Clearly there are roles here for the President of the European Council, the High Representative and the Commission depending on the issue involved: still, new actors and procedures have been added to an already complex set of processes.

In addition, Lisbon enhanced the role not just of the European Parliament but also of *national* parliaments. Hitherto, their roles have tended to move in sometimes opposite directions, with the EP gaining authority and national parliaments strong on traditional prerogatives but weaker on practical commitment (with some exceptions). Lisbon suggests a potential for constructing a wider consensus through, for example, a stronger commitment on the part of national MPs to consult with their colleagues in other national parliaments on a horizontal basis, and to interact on a more systematic basis with MEPs. A greater understanding of national and European parliamentary concerns, particularly on issues where there are mixed competencies, could lead to surprising coalitions of interests with impact on both EU policy-making and public opinion.

Still, member governments remain crucial in coordinating their own positions within some sort of consensual policy-making framework, however pragmatic. That consensus remains dependent on the exigencies of domestic politics, which are both vital to national democratic systems and yet potentially able to paralyse the European system of democratic policy-making. And while greater pragmatism is desirable, there needs to be also a degree of certainty of process – and access for those likely to be affected by any decision.

\* Geoffrey R. Edwards is Reader in European Studies and Jean Monnet Chair in Political Science at the University of Cambridge (UK).

### 3 German Questions – and Answers

By Daniela Schwarzer\*

Over the past two years the European debate on Germany's role within (and ambitions for) the EU has been driven by three main developments. The first was Chancellor Merkel's coinage of the "Union method" as one relying more strongly on intergovernmental cooperation than the "Community method". The second one was Germany's apparent shift in favour of European Council President Herman Van Rompuy, who is seen as key for the agenda-setting and the shaping of summit debates. Thirdly, further reforms of EU governance (including treaty revision) have suddenly become an option, if not an imperative. The apparent decline in Germany's traditional support for the Commission and the European Parliament has also raised concerns.

The recent debate in Berlin, however, leaves more room for a rethinking of the Community method. First of all, since the July 2010 decisions on leveraging the EFSF failed to turn around market reactions in the sovereign debt crisis, more and more policy-makers have come to the conclusion that much more integration towards a "fiscal" and/or "political" union is needed. Much of the debate is still driven by the fear of moral hazard, increased since the EFSF was put in place and the ECB started intervening in bond markets supporting over-indebted governments without imposing sufficient conditionality.

To date, priority is given to the implementation of tougher fiscal rules on the European and domestic level. Missing jointly agreed policy targets should induce a temporary surrender of sovereignty, i.e. the right directly to interfere with national budgets and economic policies. Yet, in the minds of many, such interference should rather be left to the European Commission – with little or no political role for the Council – and to the ECJ, rather than to the ECB or the German government itself.

#### Strings (and risks) attached

From a German perspective, however, more integration has to come with a pre-defined policy agenda. National as well as European discretion

should be limited by carving principles and directives into national constitutions. In addition, more emphasis is now put on the necessity to create a framework whereby an "orderly" sovereign default becomes a viable option. This is indeed a debate likely to intensify if the euro zone moves towards "euro bonds".

The key question, of course, is whether the rather technocratic approach of pre-determining economic and fiscal policies through EU rules and contracts can actually work – and hold – in the long run. Conflicts are likely to be intense. And two critical scenarios may well take shape.

Firstly, the increasingly detailed rules would simply not be respected. Legal overstretch could thus undermine the binding power of European agreements. The question would then be what extent of rule-breaking the system could accept without losing credibility (the case of the Stability and Growth Pact in 2003/2004 is a telling precedent).

The second critical scenario would see national governments adjusting policies as a result of EU interference but national publics rejecting notably such interference. The ever denser set of rules to be respected would thus undermine the operation of democratic systems in which economic and fiscal policy choices are likely to remain core issues in elections.

There is an increasing awareness that democratic legitimacy must be strengthened at EU level to overcome differences over policy goals and implement jointly agreed rules. In Germany, the problem of interfering with Parliament's budgetary autonomy is now fully acknowledged, in particular since recent Constitutional Court rulings (and frequent public interventions by constitutional judges and lawyers) have framed the debate on the "limits of integration" as mainly focused on the role of the Bundestag. Strengthening democratic legitimacy in the EU thus becomes essential, and in the current German debate the need to strengthen the European Parliament is even more emphasised.

\* Daniela Schwarzer is Head of the Research Division "European Integration" at the SWP, Berlin.

## A User's Guide to EU "Methods"

By *Antonio Missiroli*

The opposition between the Community and the inter-governmental "methods" is a quintessential *cause célèbre* of the European integration debate. Rightly or wrongly, these two "ideal-types" (and related practices) have acted as defining catalysts for supporters and critics alike.

What follows is notably an effort to look more closely, in ten schematic points, at the way(s) in which EU policies have developed over the years.

### A tale of two methods?

**I.** A stringent definition and agreed description of the Community method is hard to find. A few years ago Helen Wallace framed what she called the "traditional" CM – based on the precedent created by the early Common Agricultural Policy (CAP) – as follows:

- a strong role delegated to the Commission in the design/brokering/execution of policy and the management of its external ramifications;
- an empowering role for the Council through strategic bargaining and package deals;
- a locking-in of stakeholders (sectoral interests) though a highly rewarding co-option into the process;
- an engagement of national agencies as the subordinated operating arms of the agreed common regime;
- a limitation of the influence of national MPs and of the opportunities for the European Parliament (EP) to impinge;
- an occasional (but defining) intrusion by the European Court of Justice (ECJ) to reinforce the legal authority of the Community regime;
- collective resourcing of the policy as an expression of sustained European "solidarity".

This template came to epitomise a form of "supranational" policy-making in which powers were transferred from the national level to the EC/EU and shaped the "image" of the Community method for a long time. Helen Wallace highlighted also the fact, however, that since the mid-1980s the EC/EU started operating through at least two additional "methods".

**II.** To begin with, as the competition regime took root and the Single Market developed, the call for and drive towards *regulation* became ever stronger. The strength of the European legal process, the machinery for promoting technical cooperation, and the relative distance from parliamentary interference were all factors that encouraged this trend. Indeed, the EC/EU was particularly well equipped for generating an overarching regulatory framework that could combine cross-border standards with country differences. The main features of this regulatory "method" included:

- the Commission as the architect and defender (in a

quasi-judicial capacity) of regulatory objectives and rules, often in connection with stakeholders and experts;

- the Council as a forum for agreeing minimum standards for harmonisation, complemented by mutual recognition of preferences and controls;
- the ECJ as the main tool to ensure that the rules are applied reasonably fairly and evenly, backed by national courts for local application;
- the EP as one of several means for considering also non-economic factors, with increasing legislative powers but limited leverage on implementation.

**III.** Over the years the EU policy process has been increasingly caught in negotiations (and controversies) over the *distributional* impact of integration. The introduction of "cohesion" policies marked a shift towards programmes aimed at tackling economic and social divergence and supporting the more backward regions and/or societal groups. Various other spending instruments were also introduced in fields such as research.

All in all, such distributional "method" comprised:

- the Commission as the deviser of programmes, in partnership with sub-national authorities and/or sectoral stakeholders and agencies;
- national governments in the Council agreeing (under the pressure of various authorities and stakeholders) to a budget with some distributive elements;
- a Parliament in which MEPs often constitute an additional source of pressure from territorial politics in their constituencies;
- local and regional authorities benefiting from engaging in the EU arena and relying (since 1993) on their own institution, the Committee of the Regions (CoR).

**IV.** Finally, in particular over the past decade, the spectrum has widened further by including the so-called open method of coordination, usually associated with the 2000 Lisbon Strategy on Growth and Jobs. It involved "soft" policy incentives to shape behaviour at national level though "benchmarking" and systematic policy comparison, but without concrete enforcement and implementation tools. Such method can be considered as the closest thing to – or just a variation on – the intergovernmental method, but within the scope of policies that are somewhat linked to "classic" Community policies.

**V.** For its part, what may be called "traditional" intergovernmentalism implies:

- the active involvement of the European Council in setting the overall direction of policy;
- the predominance of the Council of Ministers (or equivalent) in consolidating cooperation;



- the limited/marginal role of the Commission, as compared to the other “methods” analysed above;
- the exclusion of the EP (bar the budget) and the ECJ from policy formulation, execution and control;
- the adoption of special arrangements for managing cooperation (in particular the Council Secretariat);
- the relative opaqueness of the process, notably to national parliaments and citizens;
- the capacity, on some occasions, to deliver substantive joint policy in areas where nothing existed previously.

Yet again, even intergovernmental practices present a number of significant variations – especially if one takes into account such diverse areas as foreign and security policy (CFSP) and justice and home affairs (JHA) – the second and third “pillar”, respectively, of the Maastricht Treaty. In both cases the assets and competences of the Member States were (and still are) predominant.

**VI.** Even in the case of CFSP, however, it is sometimes difficult to characterise EU “foreign policy” as *purely* intergovernmental: the role played by Javier Solana in his decade in office as High Representative (1999-2009) went often well beyond the representation of the lowest common denominator among the Member States. Furthermore, the Commission played a distinctive role and carried out specific policies in external relations, development and humanitarian aid, and of course trade – let alone enlargement as a sort of foreign and security policy “by other means”.

**VII.** As for JHA, different “methods” have developed over time and still in part coexist. The Schengen Agreements were first deliberately signed and implemented outside the EU treaty framework, then incorporated into it. Meanwhile, and ever since, increased migration flows and mounting challenges from terrorism and cross-border crime have fostered demand for transnational policy cooperation. This has led to drawing together different processes of cooperation, including the transfer of some JHA issues to the (now old) first “pillar”. On top of that, a mixed pattern of what, yet again, Helen Wallace called transgovernmentalism remains in place, with the addition of a growing number of specialised agencies and legal agreements based on conventions.

**VIII.** Another interesting case to consider is European Monetary Union (EMU) itself. On the one hand, the European Central Bank and other related bodies have established a variation on the Community method for monetary policy proper (with the ECB as a functional quasi-equivalent of the Commission). On the other hand, as far as macroeconomic policy is concerned, something similar to the “open method of coordination” has long prevailed, while the role played by the Commission in the broader economic policy area has varied over time depending on the willingness and readiness of the Member States to have it on board.

It is worth noting that the three domains mentioned above – CFSP, JHA and EMU – have been by far the most dynamic areas of EU policy development since 1999. In each case the EU framework has become more accepted, in a broad sense, but the detailed institutional arrangements have also become increasingly *un*-typical.

**IX.** With the introduction in stages – from Amsterdam (1999) to Lisbon (2009) – of enhanced cooperation, an additional “method” has been brought to the fore, one that covers different policy areas (albeit with significant variations) and lies at the juncture between a decision-making procedure (and political deterrent) and a form of policy implementation.

In a previous (academic) life, former Finnish Foreign Minister Alexander Stubb made a crucial and almost prophetic distinction between “pre-defined” and “enabling” clauses. Accordingly, EMU is a case of the former – *ante litteram*, in a way – as it spells out in advance the domain it applies to, the participation criteria and the functional modalities of such cooperation. What the Lisbon Treaty calls “permanent structured cooperation” (PeSCo) in defence is potentially another one – albeit with a less stringent format, a less precise scope, and no evident obligation or deadline re implementation.

The “enabling” form is most likely to be applied within the JHA area: it was first threatened (but not put in place) in late 2001 on the European arrest warrant; and it has been enforced more recently for cross-border divorce cases. In principle, however, these “enabling” clauses are applicable also to other domains – as is happening now with the European Patent regime and may happen one day, possibly, with the corporate tax base. And it cannot entirely be ruled out that “differentiated” (or flexible, or multi-speed) integration becomes – within or without enhanced cooperation proper – a recurrent “method” for an ever *larger* Union.

**X.** Finally, with the Lisbon Treaty, the plot has further thickened – well beyond the formal end of the “Community” as such. The extension of co-decision (now called “ordinary legislative procedure”); the creation of the “multi-hatted” High Representative for CFSP and Vice-President of the Commission (supported by the three-pronged EEAS); and the appointment of the President of the European Council have all brought down some of the ancient institutional walls while, perhaps, producing also unintended consequences.

On top of that, the past two years have dramatically shown how inadequate the existing arrangements for EMU were if measured against the nature, intensity and pervasiveness of the euro zone crisis. As a result, Maastricht’s “unfinished business” is now pushing EU institutions back to basics – and re-launching the European “discourse on method(s)”.

### 3 Think Tank Twitter

*Think Tank Twitter (TTT) aims to provide regular information and updates on what is produced by think tanks and research centres across Europe (and beyond) on EU policy issues. As an analogy to the original Twitter, each summary – or tweet – does not exceed 140 words, rather than characters. Those who wish to signal new publications for possible inclusion can send them to the email address [bepa-think-tank-twitter@ec.europa.eu](mailto:bepa-think-tank-twitter@ec.europa.eu)*

#### **The Rise of the Micro-Multinational: How freelancers and technology-savvy start-ups are driving growth, jobs and innovation**

This forward-looking paper – the conclusion of a year-long research project on the new face of entrepreneurship – explains how technology has enabled small companies and freelancers to compete on a global scale. Growth, jobs, and innovation come increasingly from “micro-multinationals”, a new type of small, service-driven and IT-relying companies. They adapt much more quickly to market developments than traditional firms, and have accounted for most of the net job creation in North America and Europe in recent years. The report includes a nine-point set of recommendations for policy-makers aiming to further scale up the small business sector.

<http://www.lisboncouncil.net/micromultinationals>

#### **European politics and the Euro crisis: Ten failures**

The eurozone debt crisis tests the sustainability of the entire EU project on all levels (economic, political, democratic legitimacy). This report provides a hard-hitting analysis of the management of the crisis so far. EU leaders need to urgently confront their failures so as to get the eurozone back on track. Given the complexity of the crisis especially at a time of mass discontent, the lack of engagement with the wider public is one of the most damaging mistakes. The priority given to stabilizing markets and restoring sound public finances has been clearly detrimental to people's confidence. A more imaginative and comprehensive strategy to match short-term decisions taken so far in the financial and fiscal fields, and a fully-fledged European industrial policy capitalising on available resources, are needed.

[http://www.friendsofeurope.org/Portals/13/Documents/Policy\\_Briefings/Policy-paper-European-Politics-and-the-Euro-Crisis%20-Ten-Failures.pdf](http://www.friendsofeurope.org/Portals/13/Documents/Policy_Briefings/Policy-paper-European-Politics-and-the-Euro-Crisis%20-Ten-Failures.pdf)

#### **Bilan à mi-mandat de la 7ème législature du Parlement européen**

Trois ans après l'élection de 2009, cette étude fait le point sur l'activité du Parlement européen. La mise en place du traité de Lisbonne a renforcé la position de l'institution, comme en témoigne sa participation active dans les débats sur le futur budget européen et sur le renforcement de la gouvernance économique. Par rapport au mandat précédent, l'activité des députés paraît davantage centrée sur les priorités: réponses aux crises, approfondissement du marché intérieur, protection des citoyens. On constate une plus grande efficacité dans le traitement des propositions législatives. A cet égard, le travail en commission ne cesse de se révéler important puisqu'il permet d'élaborer les consensus permettant au Parlement de présenter un front uni face aux autres institutions. La bipolarisation politique s'est accentuée, mais le centre reste le véritable arbitre.

[http://www.robert-schuman.eu/doc/questions\\_europe/qe-224-fr.pdf](http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-224-fr.pdf)

#### **European Foreign Policy Scorecard 2012**

This second edition assesses EU performance across the 27 member states on six issues: China; the MENA; Russia; the USA; Wider Europe; and multilateral issues and crisis management. It argues that the euro crisis has led to a severe loss in EU soft power: the EU is seen as less attractive model for imitation. Europe's crisis has turned into China's opportunity, with European nations competing over Chinese markets, investments and cash. The crisis has also limited Europe's ability to react to the Arab Awakening, as difficulties in delivering on “money, markets and mobility” demonstrate. Divisions on Libya have revealed serious shortcomings in European capabilities, a liability considering US interest on an Asia First strategy. Some successes are also noted: progress on Enlargement and an impressive degree of unity with Moscow on areas such as trade.

[http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR\\_SCORECARD\\_2012\\_WEB.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_SCORECARD_2012_WEB.pdf)

## **Saving Schengen: How to protect passport-free travel in Europe**

This paper highlights the critical situation of the free-movement Schengen area. Just like in the eurozone crisis, the limited state capacity of Greece poses a threat to the whole structure. The accession of Bulgaria and Romania, and tensions between France and Italy regarding North African migrants, also sustain tensions and change public perceptions at the expense of passport-free travel. Beyond taking stock of recent debates on the issue, the author explains why the Commission finds it so hard to reconcile the different interests, not least because national governments face considerable pressure from their electorates. A realist way to restore confidence would be to commission Frontex to set up independent and credible evaluations of national border standards. This could, in turn, lead to the temporary suspension of a member state from the Schengen area.

[http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/rp\\_041-4455.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/rp_041-4455.pdf)

## **EU Single Permit Directive: A small step forward in EU migration policy**

After four years of lengthy negotiations, which spanned a Treaty change and the empowerment of the European Parliament as co-legislator, the EU's "Single Permit Directive" was adopted establishing a single application procedure for permits for third-country nationals to reside and work in an EU Member State and a common set of rights for these workers legally residing in a Member State. At a time when discussions on (legal) migration are ongoing in the European Parliament and the Council, the authors demonstrate that this Directive constitutes a small step forward in EU migration policy. Although the adoption of a new text can be seen as a success, it fails to generate much enthusiasm as it remains narrow in its scope and content, and does not further enhance harmonisation.

[http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_1398\\_eu\\_single\\_permit\\_directive.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1398_eu_single_permit_directive.pdf)

## **Framework for efficiency and coherence of European funds**

The study analyses the proposed new structure from the viewpoint of rural development in terms of efficiency, strategic thinking (at both national and European levels), administrative burden and possible synergy gains. The European (structural) funds have been criticized for lack of overall strategic vision. The different funds – regional development, social, cohesion, rural development, maritime and fisheries – have each of them their specific purposes and mechanisms. This may have led to unnecessary diversity or even confusion. The Commission has now proposed to put all of the funds under a Common Strategic Framework that would stem from the Europe 2020 Strategy. Furthermore, National Partnership Contracts would express the strategic vision at the national level so as to encourage also the national administrative sectors to cooperate.

[http://www.notre-europe.eu/uploads/t\\_x\\_p\\_u\\_b\\_l\\_i\\_c\\_a\\_t\\_i\\_o\\_n/\\_RuralDevelopment\\_ChambonMitutaSurubaru\\_PP50\\_NE\\_Dec2011.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/t_x_p_u_b_l_i_c_a_t_i_o_n/_RuralDevelopment_ChambonMitutaSurubaru_PP50_NE_Dec2011.pdf)

## **Mispricing of Sovereign Risk and Multiple Equilibria in the Eurozone**

This paper contends that the surge in the spreads of the PIGS countries in the eurozone during 2010-11 was largely disconnected from underlying increases in the debt-to-GDP ratios. Rather, resulted from negative market sentiments that have increased since the end of 2010. While investors became increasingly concerned about high government debt in the eurozone (having long neglected the issue) and reacted by raising the spreads, this did not happen in stand-alone countries – despite equally high and increasing debt-to-GDP ratios. Thus, government bond markets in a monetary union are more fragile and more susceptible to self-fulfilling liquidity crises than in stand-alone countries. It is argued that the systematic mispricing of sovereign risk in the eurozone intensifies macroeconomic instability leading to bubbles in good times and excessive austerity in bad times.

<http://www.ceps.eu/book/mispricing-sovereign-risk-and-multiple-equilibria-eurozone>

## 4 BEPA News

### Départs

Maculo Baramoto, assistant de l'équipe Analysis, a quitté le BEPA le 14 février. Le 29 février, s'est achevée la période de stage de Jan-David Blaese et Renaud Thillaye, au sein du BEPA. Nous leur souhaitons une bonne continuation.

### Evénements

Le 24 janvier, le Président Barroso a lancé un appel en faveur de l'innovation sociale européenne et rendu hommage à Diogo Vasconcelos, figure remarquable dans ce domaine qui a disparu en juillet dernier. A cette occasion, "Hiriko Driving Mobility", un projet de mobilité urbaine écologique, a été présenté à la presse internationale. Un "Prix européen de l'innovation sociale Diogo Vasconcelos" sera bientôt lancé pour marquer l'importance que la Commission attache à cet objectif.

Le 24 janvier, le BEPA a également organisé, en présence de la Secrétaire générale de la Commission Catherine Day, la présentation du rapport *Innovation flagship on Golden Growth* de la Banque Mondiale.

Le 25 janvier, le BEPA a présidé un séminaire consacré au thème des stratégies européenne et mondiale en faveur de la sécurité alimentaire. Luc Guyau (FAO), et Olivier de Schutter (ONU) ont présenté leurs recommandations sur le sujet. Une discussion ouverte sur les politiques de l'UE a eu lieu parmi des représentants des DG Agri, Devco et du Service européen d'action extérieure.

Le 22 février, le BEPA a organisé en partenariat avec Goldman Sachs un séminaire sur "Opportunities for EU businesses in the BRICS and other growth markets". Des représentants de plusieurs services de la Commission ont participé à cette discussion qui a souligné la dimension extérieure de la stratégie de croissance pour l'UE face à la crise.

Le 28 février, le BEPA a animé conjointement avec Notre Europe un séminaire sur la méthode communautaire introduit par le Président Barroso. Le débat qui a réuni autour de la même table pour la première fois les secrétaires généraux de la Commission, du Conseil et du Parlement, a permis de jeter un regard objectif sur la résilience et la légitimité de la méthode communautaire.

### Activités à venir

Le 6 mars, le BEPA et l'Ordre Souverain de Malte organisent un séminaire sur la "Protection des lieux sacrés de la Méditerranée, une contribution au dialogue interculturel" avec la participation du Président Barroso et de la Commissaire Vassiliou. Sur la base du travail d'universitaires réputés, l'objectif est d'élaborer les principes d'une déclaration commune sur l'accès et la protection juridique des lieux sacrés ayant une signification culturelle universelle.

Ce même jour, la Task Force interinstitutionnelle en charge du projet ESPAS, au sein de laquelle le BEPA représente la Commission, se réunira afin de convenir de l'architecture de l'Action préparatoire et de la décision de financement, ce qui permettra d'enclencher la deuxième phase de ce projet sur les tendances globales à horizon 2030.

Le 15 mars, le BEPA en collaboration avec Carnegie Europe organise une rencontre entre représentants de la Commission et autres experts afin de faire le point sur les transitions dans le monde arabe.

Le 22 mars, le BEPA organise avec le German Marshall Fund of the US un séminaire consacré aux "Global Swing States", ces puissances émergentes démocratiques sur lesquelles l'UE et les Etats-Unis veulent s'appuyer pour défendre un ordre international fondé sur des règles.

Enfin le 30 mars, un séminaire consacré à la liberté religieuse dans le monde réunira – dans le cadre du dialogue avec les religions, les Eglises et les communautés de conviction (Article 17 TFUE) – la Conférence des Eglises Européennes (CEC) et la Commission des Episcopats de la Communauté européenne en présence de représentants des institutions de l'UE.

### Publications

Ioannides, Isabelle et Missiroli, Antonio (dir.). *Arab Springs and Transitions in the Southern Mediterranean: The EU and civil societies one year on*. Brussels: European Commission, 31 January 2012. Disponible en ligne: [http://ec.europa.eu/bepa/publications/policy-brief/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/bepa/publications/policy-brief/index_en.htm)

*General Report on the Activities of the European Union 2011*. European Commission, 2012. Disponible en ligne : [http://ec.europa.eu/bepa/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/bepa/index_en.htm)